



**Die Erhöhung der Tabaksteuer
zur Finanzierung versicherungsfremder Leistungen
in der gesetzlichen Krankenversicherung**

Kristina van Deuverden

Januar 2004

Nr. 187

Diskussionspapiere
Discussion Papers

Autor: Kristina van Deuverden
Konjunktur und Wachstum
Kristina.vanDeuverden@iwh-halle.de
Tel.: (0345) 7753-735

Diskussionspapiere stehen in der alleinigen Verantwortung des jeweiligen Autors. Die darin vertretenen Auffassungen stellen keine Meinungsäußerung des IWH dar.

Anregungen und kritische Bemerkungen zu den dargestellten Untersuchungsergebnissen sind jederzeit willkommen und erwünscht.

Herausgeber:

INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HALLE (IWH)

Postanschrift: Postfach 11 03 61, 06017 Halle (Saale)
Hausanschrift: Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle (Saale)
Telefon: (03 45) 77 53-60
Telefax: (03 45) 77 53-8 20
Internet: <http://www.iwh-halle.de>

Einleitung.....	5
1. Begründung und Entwicklung der Tabaksteuer.....	6
1.1 Steuertheoretische Begründung einer speziellen Verbrauchsteuer auf Tabakerzeugnisse.....	6
1.2 Entwicklung der Tabaksteuer in der Bundesrepublik Deutschland.....	8
1.2.1 Entwicklung des Tabaksteueraufkommens	8
1.2.2 Steuerrechtsänderungen in den neunziger Jahren und geltender Steuertarif	9
1.2.3 Nachfragereaktionen bei vergangenen Steuerrechtsänderungen	12
1.2.4 Erwartete Nachfrageänderungen in den Jahren 2004 bis 2007	16
1.2.5 Distributive Wirkungen der Tabaksteuer	21
2. Verwendung der Tabaksteuermehreinnahmen.....	22
2.1 Ein zusätzlicher Bundeszuschuss	22
2.2 Wirkungen auf Konjunktur und Wachstum.....	24
Zusammenfassung.....	26
Literaturverzeichnis	28

Einleitung

Am 1. Juli 2003 wurde der „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tabaksteuergesetzes und anderer Verbrauchsteuergesetze“ vorgelegt und am 17. Oktober 2003 vom Bundestag beschlossen. Das Gesetz trat nie in Kraft. Im Zuge der politischen Debatte über Reformmaßnahmen wurde die Angelegenheit der Verhandlungsmasse des Vermittlungsausschusses von Bundesrat und Bundestag zugeschlagen. Aufgrund des hier gefassten Beschlusses vom 16. Dezember 2003 wird es nun eine dreistufige Tabaksteuererhöhung ab dem 1. März 2004 geben.

Mit der Vorlage des Gesetzentwurfs im Sommer 2003 veranschlagten sowohl das Bundesministerium für Finanzen als auch das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung die sich auf dieser Grundlage ergebenden Steuermehreinnahmen. Es zeigte sich, dass die beide Berechnungen in nennenswerter Größenordnung voneinander abwichen. Hierin spiegelt sich wohl vor allem eine beträchtliche Unsicherheit wieder. Bei speziellen Verbrauchsteuern hängt das aufgrund einer Steueränderung erwartete Mehraufkommen entscheidend von den mit dieser Rechtsänderung induzierten Verhaltensänderungen der Marktteilnehmer ab. Da es aber seit dem 1. Januar 2002 eine Ballung von Tabaksteuerrechtsänderungen gab, ist es zunehmend schwieriger geworden, die Anpassungsreaktionen von Konsumenten und Industrie abzuschätzen.

Im Folgenden soll die Erhöhung der Tabaksteuer näher untersucht werden. Wie bei jeder Steuerrechtsänderung muss dazu die Frage diskutiert werden, ob die Tarifänderung im Hinblick auf die steuertheoretische Begründung des Erfassungstatbestandes angemessen ist. Im vorliegenden Fall kommt aber ein weiterer Aspekt hinzu. Im Gesetzentwurf war dem eigentlichen Gesetzestext – wie üblich – eine Art Vorwort vorangestellt, in dem der Anlass zur Steueränderung begründet wird. Unter „Problem und Ziel“ wurde festgestellt:

„Durch den Gesetzentwurf wird in erster Linie der von der Koalition beschlossenen Erhöhung der Tabaksteuer Rechnung getragen. Das sich aus der Tabaksteuererhöhung ergebende Mehraufkommen soll zur pauschalen Abgeltung von Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen durch den Bund dienen.“¹

Schon einmal wurde auf die Problematik steigender Lohnnebenkosten mit der Schaffung eines steuerfinanzierten Bundeszuschusses an die Sozialversicherungen reagiert. Wie damals wirft die Vorgehensweise Fragen auf. So ist zu prüfen, inwiefern es systemgerecht ist, Steuereinnahmen zur Finanzierung sozialversicherungsbedingter Ausgaben zu verwenden und ob die Formulierung im Gesetzestext bereits einer Zweckbindung von Steuereinnahmen gleichkommt. Letztlich werden die konjunkturellen Wirkungen der Steuerrechtsänderung und der Verwendung der Steuermehreinnahmen zu untersuchen sein, um zu einer abschließenden Beurteilung zu gelangen.

¹ DEUTSCHER BUNDESTAG (2003a).

Begründung und Entwicklung der Tabaksteuer

1.1 Steuertheoretische Begründung einer speziellen Verbrauchsteuer auf Tabakerzeugnisse

Die Erhebung von Steuern hat in erster Linie fiskalische Gründe. Dennoch bedarf jede einzelne Steuer einer darüber hinausgehenden Begründung. Die Tabaksteuer wird im allgemeinen mit den Schäden gerechtfertigt, die ein Raucher der Gesellschaft zufügt.

- Wird die Steuer mit den Schäden begründet, die der Einzelne der Gesellschaft zumutet indem er sie zum „Passivrauchen“ zwingt, so sollte theoretisch bei jeder Zigarette eine Steuer auferlegt werden, die dem Schaden entspricht, der mit ihr entsteht. Dieser Schaden wird mit den Umständen des Konsums (allein, in Gesellschaft, in geschlossenen Räumen etc.) variieren; der Ansatz ist kaum praktikabel. Will man die Tabaksteuer mit diesem Argument rechtfertigen, muss man auf die durchschnittliche Schädigung jeder Zigarette abstellen und die Steuer entsprechend festlegen. Die Tabaksteuer, wie sie im deutschen Steuerrecht ausgestaltet ist, kann mit dieser Argumentation nicht begründet werden.
- Wird die Tabaksteuer mit den gesundheitlichen Schäden gerechtfertigt, die ein Raucher sich selbst zufügt, steht dahinter ein paternalistisches Staatsverständnis. Der Staat will den Einzelnen von dem Konsum eines demeritorischen Gutes abhalten. In diesem Fall wird der Grundsatz der Konsumentensouveränität – jeder mündige Bürger soll selbst entscheiden, was er, im welchem Umfang zu einem gegebenen Preis konsumieren will – aufgegeben. Es wird unterstellt, dass der Einzelne die Folgen seines Handelns unter bestimmten Umständen nicht abschätzen kann und er vor sich selbst geschützt werden muss. Bei Tabakprodukten wird diese Sichtweise mit dem Hinweis auf den Suchtcharakter der Produkte belegt. Erfolgt die Entscheidung „Für-das-Rauchen“ noch in einer Situation, in der der Einzelne frei über seinen Konsum entscheiden kann, ist dies im späteren Verlauf nicht mehr gegeben. Der Suchtcharakter zwingt mehr oder weniger zu weiterem Verbrauch.

Mit dieser Begründung zielt die Steuer darauf, über die Verteuerung der Tabakprodukte den Konsum einzuschränken. Dabei ist allerdings entscheidend, dass die Nachfrage auf Preisänderungen reagiert. Im allgemeinen geht man davon aus, dass die Nachfrage nach Tabakerzeugnissen eher unelastisch ist. Es ist vor allem der Konsum von Tabakprodukten in der Vergangenheit – also die Sucht –, die den gegenwärtigen Konsum bestimmt;² bereits süchtige Raucher werden in der Regel weniger elastisch auf Preiserhöhungen reagieren als solche, die vor der Entscheidung stehen, ob sie mit dem Rauchen beginnen wollen. Hinzu kommt, dass diese Entscheidung zumeist zu einem Zeitpunkt getroffen wird, der vor dem zwanzigsten Lebensjahr des Betroffenen liegt,³ also in einer Lebensphase, in der das verfügbare Einkommen in der Regel relativ niedrig ist. Insgesamt ist da-

² Vgl. CHALOUPKA et. al (2000).

³ Vgl. JHA et. al. (2000).

her davon auszugehen, dass die Preiselastizität der Nachfrage bei Jugendlichen höher sein dürfte, als bei erwachsenen Rauchern. Die steuerliche Verteuerung von Tabakprodukten kann so durchaus ein geeignetes Mittel darstellen, Jugendliche vom Rauchen abzuhalten.⁴ Allerdings ist die Entscheidung „Für-das-Rauchen“ von vielen Faktoren abhängig und es sollte nicht allein auf eine steuerliche Verteuerung, sondern vielmehr auf eine umfassende Information und gesundheitliche Aufklärung gesetzt werden.⁵

- Neben den Schäden die Raucher sich und anderen zumuten, wird als Begründung der Tabaksteuer zunehmend das Kostenargument herangezogen. Raucher sind erwiesenermaßen häufiger krank und verursachen damit höhere Kosten im Gesundheitswesen.⁶ Die verursachten Kosten sind von der Allgemeinheit über die gesetzlichen Sozialversicherungssysteme zu tragen. Hinzu kommt, dass häufigere Fehlzeiten und ein früherer Tod das Produktionspotential einer Volkswirtschaft schmälern. Unter dieser Begründung soll die Steuer einen Ausgleich darstellen für die direkten und indirekten Kosten, die ein Raucher der Gesellschaft zufügt.

Führen allerdings fiskalische Subventionen dazu, dass die Bevölkerung als Ganzes das Gesundheitssystem zu stark in Anspruch nimmt, ist das System insgesamt verzerrt. Mit der Tabaksteuerfinanzierung würde aber nur ein kleiner Kreis potentieller Verursacher zur Finanzierung herangezogen und nicht die Gesamtheit. Sollen versicherungsfremde Leistungen abgegolten werden, muss dies aus allgemeinen Steuermitteln geschehen, denn ein Zusammenhang zwischen diesen Leistungen (beispielsweise Mutterschaftsgeld) und dem Konsum von Tabakprodukten besteht nicht.

Außerdem muss bei dieser Steuerbegründung berücksichtigt werden, dass Raucher auch Nutzen in den Sozialkassen verursachen. Ein im Durchschnitt früherer Tod bedeutet beispielsweise, dass die Gesetzlichen Rentenkassen durch Raucher, die während ihrer Erwerbstätigkeit in Abhängigkeit vom beitragspflichtigen Einkommen die gleichen Beiträge wie Nichtraucher entrichteten, weniger stark in Anspruch genommen werden. Allerdings kommen Studien zu dem Ergebnis, dass per saldo die von Rauchern verursachten Kosten überwiegen.⁷ Positive Nettokosten sind einer Subvention vergleichbar, die von Nichtrauchern an Raucher gezahlt werden. In Höhe dieser Subvention kann eine Steuer begründet werden.

Die genannten Begründungen bedingen, dass die Inzidenz der Steuer beim Konsumenten liegen sollte, d.h. die steuerliche Verteuerung der Produkte sollte von den Produzenten auf den Endverbraucher überwältzt werden. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die gesundheits-theoretische Begründung immer mehr in den Vordergrund gerückt ist und somit auf die steuerliche Internalisierung externer Effekte abgestellt wird. Dabei

⁴ Wird auf diese Weise die Zahl zukünftiger Raucher reduziert, ist die langfristige Nachfrage nach Tabakerzeugnissen elastischer als die kurzfristige.

⁵ Vgl. KEELER (1993).

⁶ Vgl. LIGHTWOOD et. al. (2000).

⁷ Vgl. LIGHTWOOD et. al. (2000).

darf aber nicht übersehen werden, dass die fiskalische Zielsetzung bei dieser Steuer ein großes Gewicht hat. Nicht zuletzt aufgrund des Suchtcharakters von Tabakerzeugnissen ist die Steuer eine äußerst ergiebige Einnahmequelle für den Staat. Die geringe Preiselastizität der Nachfrage lässt die Mengenreduktion bei Steuererhöhungen gering ausfallen; das Mehraufkommen aufgrund einer Tarifierhöhung ist bedeutend. Geht man beispielsweise davon aus, dass die langfristige Nachfrageelastizität bei $-0,4$ und die Steuer bei 75% des Einzelhandelspreises liegt, reduziert eine Steuererhöhung von 10% die Nachfrage zwar um 3%; die Steuereinnahmen werden aber immer noch um 4,3% steigen. Die Tabaksteuer ist in fiskalischer Hinsicht besonders ergiebig.

1.2 Entwicklung der Tabaksteuer in der Bundesrepublik Deutschland

1.2.1 Entwicklung des Tabaksteueraufkommens

Die Tabaksteuer erbrachte im Jahr 2003 14 Mrd. Euro an Aufkommen. Sie ist nach der Mineralölsteuer die größte spezielle Verbrauchsteuer und sorgt für rund 3% des kassemäßigen Steueraufkommens (vgl. Tabelle 1).

Damit tritt die Bedeutung der fiskalischen Zielsetzung bei dieser Steuer zu Tage. Auch die Steuererhöhungen zum 1. Januar 2002 und 1. Januar 2003 waren von fiskalischen Interessen geleitet und nicht gesundheitspolitisch begründet. So erfolgte die Tarifierhebung in zwei Stufen, um etwaige Verbrauchsreaktionen so gering wie möglich ausfallen zu lassen und das mit der Erhöhung angestrebte Einnahmenvolumen tatsächlich zu erreichen. Auf diese Weise sollte die Finanzierung der mit den verstärkten Sicherheitsmaßnahmen verbundenen Ausgaben, die als Reaktion auf den 11. September 2001 beschlossen worden waren, gewährleistet werden. Die jetzt diskutierte Steuererhöhung ist wieder in Stufen geplant. Wie zuvor ist damit die Absicht verbunden, Nachfragerückgänge möglichst gering ausfallen zu lassen, um ein bestimmtes Steuermehraufkommen zu erzielen; die Tabaksteuererhöhung ist fiskalisch motiviert. Dem „Rauchen für mehr Sicherheit“ folgt ein „Rauchen für mehr Gesundheit“.

Die Tabaksteuer wird differenziert nach Tabakprodukten erhoben. Es gelten unterschiedliche Tarife für Zigaretten, Feinschnitt, Steckzigaretten und sonstige Tabakprodukte. Das Aufkommen der Steuer wird von Zigaretten dominiert, die gut 95% der Tabaksteuereinnahmen determinieren. Aus diesem Grund werden sich die folgenden Ausführungen – sofern nichts anderes gesagt ist – auf die Besteuerung von Fertigzigaretten beschränken.

Tabelle 1:
Entwicklung des Tabaksteueraufkommens seit 1991
- differenziert nach Besteuerungsgegenstand -

	Insgesamt		darunter:					
	Mrd. €	% ^a	Zigaretten		Feinschnitt		Steckzigaretten	
	Mrd. €	% ^a	Mrd. €	% ^a	Mrd. €	% ^a	Mrd. €	% ^a
1991	10,0	-	9,8	-	0,3	-	-	-
1992	9,8	-1,7	9,5	-3,7	0,4	8,1	-	-
1993	9,9	1,1	9,4	-0,7	0,5	41,6	0,4	-
1994	10,4	4,1	9,9	4,9	0,4	-29,8	0,3	-7,7
1995	10,5	1,6	10,1	2,5	0,3	-15,8	0,3	-3,1
1996	10,6	0,5	10,1	0,5	0,3	-1,0	0,2	-22,3
1997	10,8	2,2	10,2	1,0	0,3	3,1	0,2	-14,2
1998	11,1	2,4	10,6	3,9	0,3	5,6	0,2	5,7
1999	11,7	5,3	11,3	5,7	0,3	2,5	0,1	-48,9
2000	11,4	-1,8	11,0	-2,1	0,3	0,6	0,2	43,0
2001	12,1	5,5	11,6	5,0	0,4	9,0	0,2	28,2
2002	13,8	14,1	13,2	14,5	0,4	0,0	0,0	-94,5
2003 ^b	14,1	2,3	13,3	0,1	0,7	39,7	-	-

^a Veränderung gegenüber Vorjahr – ^b 2003: Zerlegung in Einzelkomponenten: Schätzung des IWH. – Euro-Angaben vor 2001 berechnet mit dem offiziellen Euro-DM-Kurs.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

1.2.2 Steuerrechtsänderungen in den neunziger Jahren und geltender Steuertarif

Der Tarif der Tabaksteuer besteht aus einer Wert- und einer Mengenkompente. Dabei ist es in erster Linie die konsumierte Menge, die gesundheitsschädlich ist, und erst in zweiter Linie die Qualität der Produkte. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, warum der Tarif überhaupt eine Wertkomponente enthält; eine reine Mengensteuer würde alle Tabakerzeugnisse gleichermaßen belasten und entspräche damit am ehesten der gesundheitspolitischen Begründung.⁸ Die in Tabelle 2 aufgeführten Steuerrechtsänderungen in den neunziger Jahren erscheinen in dieser Hinsicht nur folgerichtig. Die Wertkomponente hat an Bedeutung verloren, während die Mengenkompente an Gewicht gewonnen hat. Die Rechtsänderungen scheinen damit in erster Linie auf eine Zurückdrängung des mengenmäßigen Verbrauchs gerichtet zu sein.

Diese Argumentation gilt allerdings uneingeschränkt nur für Zigaretten und hier auch nur für die Rechtsänderungen in den neunziger Jahren. Der auf die Mengenkompente entfallende Teil der Tabaksteuerbelastung stieg von 51,1% im Jahr 1991 über 64,8% im Jahr 2002 auf 65,7% im Jahr 2005. Es fällt auf, dass mit den in den Jahren 2000, 2001 und 2002 erfolgten Steuerrechtsänderungen die auf die Mengenkompente zurückgehende Belastung nahezu konstant gehalten worden ist. Im Jahr 2003 kam es erstmals zu

⁸ Vgl. hierzu O'HAGAN (1997). Eine Steuer, die am Wert ansetzt, würde bei der großen Bandbreite von Herstellerpreisen eine Marktanteilsverschiebung zu Gunsten qualitativ minderwertiger Produkte nach sich ziehen. Im Vergleich zu anderen EU-Ländern sind die in Deutschland hergestellten Tabakerzeugnisse relativ hochwertig. Vgl. CNOSEN (2003). Eine stärkere Betonung der Wertkomponente bedeutet damit für deutsche Produzenten im Vergleich zu ihren europäischen Konkurrenten einen Wettbewerbsnachteil.

einem Rückgang – um ½ Prozentpunkt –, der durch die Steueränderung zum 1. März 2004 nicht ausgeglichen wird. Die Änderung zum 1. Dezember des gleichen Jahres wird sogar einen Rückgang um knapp 2 Prozentpunkte bewirken. Erst im Jahr 2005 wird der auf die Mengenkomponente entfallende Teil der Steuerbelastung dann wieder nennenswert – um 3 Prozentpunkte – ausgeweitet werden.

Tabelle 2:
Steuerrechtsänderungen seit 1989

	in % des Klein- verkaufs- Verände- wertes rung in % Wertkomponente		Cent je Stück/je Verände- 1000 t rung in % Mengenkomponente		Tabak- steuer pro Stück /1000 t Verände- in Cent rung in %		Gesamte Steuer pro Stück /1000 tc Verände- in Cent rung in %	
	Zigaretten							
01.05.1989	31,50	-	3,16	-	6,19	-	7,37	-
01.03.1992	24,80	-21,3	4,24	34,3	6,81	10,0	8,11	10,0
01.06.1998	21,96	-11,5	4,71	11,1	7,31	7,3	8,89	9,6
01.12.2000	21,60	-1,6	4,95	5,1	7,64	4,5	9,30	4,6
01.01.2002	23,31	7,9	5,59	12,9	8,62	12,8	10,41	11,9
01.01.2003	24,53	5,2	6,17	10,4	9,59	11,3	11,51	10,6
	ursprünglicher Gesetzentwurf							
01.01.2004 ^a	25,12	2,4	7,01	13,6	10,94	14,1	12,98	12,7
01.10.2004 ^a	25,19	0,3	7,92	13,0	12,35	12,9	14,52	11,9
01.07.2005 ^a	25,25	0,2	8,83	11,5	12,86	4,1	15,06	3,7
	Steuergesetz vom 16. Dezember 2003							
01.03.2004 ^b	24,27	-1,1	6,85	11,0	10,61	10,6	12,77	10,9
01.12.2004 ^b	24,82	2,3	7,56	10,4	12,06	13,6	14,41	12,8
01.09.2005 ^b	25,29	1,9	8,27	9,4	12,58	4,3	14,94	3,7
	Feinschnitt							
01.05.1989	16,00	-	15,34	-	22,45	-	27,91	-
01.03.1992	18,12	13,2	15,45	0,7	24,88	10,8	31,41	12,5
01.01.2002	17,02	-6,1	19,19	24,2	29,29	17,7	27,51	19,4
01.01.2003	18,32	7,6	21,40	11,5	33,97	16,0	43,43	15,8
	ursprünglicher Gesetzentwurf							
01.01.2004 ^a	16,94	-7,5	26,48	23,8	30,06	-11,5	31,28	-28,0
01.10.2004 ^a	19,02	12,3	35,50	34,0	41,72	38,8	43,11	37,8
01.07.2005 ^a	20,37	7,1	44,53	25,4	46,24	10,8	47,63	10,5
	Steuergesetz vom 16. Dezember 2003							
01.03.2004 ^b	16,67	-9,0	27,03	26,3	39,66	16,7	50,40	16,0
01.12.2004 ^b	17,94	7,6	30,55	13,0	47,33	19,3	64,82	28,6
01.09.2005 ^b	19,04	6,1	34,06	11,5	52,79	11,5	66,36	2,3

^a Gesetzentwurf vom 1. Juli 2003, berechnet für Alternative 1, Punkt 1.2.4. – ^b Gesetzesänderung vom 16. Dezember 2003, berechnet für Alternative 4 Punkt 1.2.4. – ^c Unter Berücksichtigung von Mehrwertsteuer. – Euro Angaben vor 2001 berechnet mit dem offiziellen Euro-DM-Kurs.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Deutscher Bundestag; Berechnungen des IWH.

Beim Feinschnitt zeigt sich hingegen kein einheitlicher Trend. Im Jahr 1992 sank die auf die Mengenkomponente zurückgehende Steuerbelastung um knapp 6 Prozentpunkte und stieg dann über den gesamten Zeitraum betrachtet langsam wieder an. Im Jahr 2006 wird sie aber mit knapp 66% immer noch um zwei Prozentpunkte niedriger liegen als zu Beginn der neunziger Jahre. Insgesamt wurde die Tarifstruktur beim Feinschnitt damit stärker von der Wertkomponente bestimmt als dies bei Fertizigaretten der Fall ist. Ab-

gesehen davon, dass damit der mengenmäßige Verbrauch an Feinschnitt nicht so stark gesunken sein dürfte, wie unter einer der Zigarettenbesteuerung analogen Vorgehensweise, wurde der relative Preisvorteil gegenüber den steuerlich stärker belasteten Zigaretten größer. Damit sind Ausweichreaktionen auf das Substitut Feinschnitt erhöht worden. Dass diese Ausweichreaktionen von größerer Bedeutung sind, zeigt die Entwicklung des mengenmäßigen Verbrauchs nach einer Steuererhöhung bei Zigaretten (Tabelle 3). Der Verbrauch an Feinschnitt steigt in der Regel sprunghaft an, selbst wenn die Steuerbelastung hier – wie im Jahr 1992 – in ähnlicher Größenordnung wie bei den Zigaretten zunimmt, während der Verbrauch an Zigaretten nach der Erhöhung deutlich zurückgeht. Allerdings sind diese Ausweichreaktionen zumeist temporär begrenzt, denn bereits im zweiten Jahr nach der Erhöhung geht der mengenmäßige Verbrauch an Feinschnitt wieder merklich zurück und der Konsum an Zigaretten nimmt wieder kräftig zu.⁹

Tabelle 3:

Mengenmäßiger Verbrauch an Tabakprodukten seit 1991

	Zigaretten		Feinschnitt		Steckzigaretten	
	in Mrd. Stück	% ^a	in 1000 t	% ^a	in Mrd. Stück	% ^a
1991	149,7	-	15,6	-	-	-
1992	134,7	-10,0	19,6	25,7	-	-
1993	130,0	-3,5	13,4	-31,6	5,4	-
1994	135,6	4,3	11,7	-12,9	4,9	-8,6
1995	138,0	1,8	11,4	-2,4	4,8	-2,3
1996	138,2	0,1	11,4	-0,2	2,9	-39,1
1997	138,0	-0,1	11,8	3,7	2,5	-14,4
1998	141,6	2,6	12,4	5,2	2,6	5,5
1999	146,8	3,7	12,8	2,8	1,3	-49,7
2000	142,3	-3,1	12,9	1,1	1,9	43,8
2001	145,4	2,2	14,0	8,9	2,5	28,8
2002	146,5	0,8	15,8	12,4	0,2	-92,9
2003 ^b	133,4	-9,0	18,9	20,0	-	-

^a Veränderung gegenüber Vorjahr – ^b Schätzung des IWH. – Euro-Angaben vor 2001 berechnet mit dem offiziellen Euro-DM-Kurs.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass zur Begründung der Rechtsänderungen seit Beginn der neunziger Jahre die gesundheitspolitische Zielsetzung nicht durchgängig herangezogen werden kann. In einigen Fällen scheint eher das fiskalische Ziel ausschlaggebend gewesen zu sein. Vor allem die jüngsten Steuererhöhungen zielen kaum mehr auf eine Änderung der Tarifstruktur; zeitweise nahm die Bedeutung der Wertkomponente sogar wieder zu. Dies spricht für die fiskalische Motivation der Steuererhöhung, denn die Wertkomponente ist im Hinblick auf die Steuereinnahmen verhältnismäßig ergiebiger als die Mengenkomponekte. Dies liegt darin, dass die in Deutschland hergestellten und konsumierten Tabakerzeugnisse relativ hochwertig sind

⁹ Die Ausweichreaktionen werden besonders deutlich, wenn der Absatz an Steckzigaretten betrachtet wird. Steckzigaretten sind in ihrer Beschaffenheit den Fertigzigaretten recht ähnlich; wurden aber geringer besteuert. Nachdem die Steuer auf Zigaretten im Jahr 1992 sprunghaft um 10% angehoben worden war, wurden im Jahr darauf 5,4 Mrd. Steckzigaretten abgesetzt. Seit 1996 werden sie wie Fertigzigaretten besteuert und sind mittlerweile wieder nahezu vom Markt verschwunden.

1.2.3 Nachfragereaktionen bei vergangenen Steuerrechtsänderungen

In Tabelle 4 werden die Bestandteile der Verbraucherpreise von Zigaretten und Feinschnitt sowie deren Entwicklung seit dem Jahr 1991 aufgezeigt. Ausgegangen wird von dem sogenannten Kleinverkaufswert. Dies ist der vom Hersteller oder Einführer festgelegte Preis für Tabakprodukte. In ihm sind Tabak- und Mehrwertsteuer enthalten. Ausgehend von dem durchschnittlichen Kleinverkaufswert wird in einem ersten Schritt ein Preis vor Mehrwertsteuer errechnet. Die Mehrwertsteuer wird dabei mit einem aus Normalsatz und reduziertem Satz gebildeten Durchschnittssteuersatz bestimmt. Der so bereinigte Preis ist dann die Grundlage, um die Tabaksteuer, zerlegt nach der Mengen- und der Wertkomponente, mit den jeweils geltenden Tarifen zu bestimmen. Es ergibt sich der Vor-Steuer-Preis. Mit Hilfe des Preises vor Steuern und der Gesamtsteuerbelastung aus Mehrwert- und Tabaksteuer lässt sich ableiten, welchen Anteil der Staat und welchen Anteil die Industrie am Verbraucherpreis für Zigaretten beziehungsweise Feinschnitt durchschnittlich in Anspruch genommen haben.

Der Staat schöpfte in der Vergangenheit mindestens zwei Drittel des Verbraucherpreises für Zigaretten ab. Die Steuererhöhungen in den Jahren 2002 und 2003 haben den Anteil des Staates auf über 70% steigen lassen. In beiden Jahren waren die Preiserhöhungen, gemessen am durchschnittlichen Kleinverkaufswert, deutlich – auch im Vergleich zu vorangegangenen Steueranhebungen. Trotzdem hat die Industrie nicht nur einen Rückgang ihres Anteils am Verbraucherpreis hinnehmen müssen, der Preis vor Steuern fiel sogar. Mit anderen Worten: Das tabakverarbeitende Gewerbe hat die Nachfrage nach Zigaretten als zu unelastisch eingeschätzt, um die Steuererhöhungen voll auf den Verbraucher überwälzen zu können; um Mengenreaktionen gering zu halten, hat die Industrie Gewinneinbußen in Kauf genommen.

Tabelle 4.

Preise von Tabakwaren und deren Bestandteile - Entwicklung seit 1991

- Zigaretten: je Zigarette pro Stück, in Cent -

	Kleinverkaufswert ^a	Mehrwertsteuer	Preis vor Mehrwertsteuer	Tabaksteuer	davon auf		Preis vor Steuern	Anteil des Staates in %	Anteil der Industrie in %
					Wert	Menge			
1991	10,81	1,18	9,63	6,19	3,03	3,16	3,44	68,2	31,8
1992	11,88	1,30	10,58	6,81	2,74	4,06	3,78	68,2	31,8
1993	12,03	1,39	10,64	6,88	2,64	4,24	3,76	68,8	31,2
1994	12,19	1,41	10,79	6,92	2,67	4,24	3,87	68,3	31,7
1995	12,38	1,43	10,96	6,96	2,72	4,24	3,99	67,7	32,3
1996	12,49	1,44	11,05	7,08	2,56	4,52	3,97	68,2	31,8
1997	12,83	1,48	11,35	7,21	2,49	4,71	4,14	67,7	32,3
1998	13,19	1,58	11,61	7,26	2,55	4,71	4,35	67,0	33,0
1999	13,46	1,63	11,83	7,31	2,60	4,71	4,52	66,4	33,6
2000	13,73	1,66	12,07	7,38	2,65	4,73	4,69	65,9	34,1
2001	13,92	1,69	12,23	7,74	2,64	5,10	4,49	67,8	32,2
2002	14,80	1,79	13,01	8,62	3,03	5,59	4,38	70,4	29,6
2003 ^b	15,85	1,92	13,93	9,59	3,42	6,17	4,34	72,6	27,4

- Feinschnitt: je 1000 Tonnen in Euro -

	Klein- verkaufs- wert ^a	Mehr- wert- steuer	Preis vor Mehrwert- steuer	Tabak- steuer	davon auf		Preis vor Steuern	Anteil des Staates in %	Anteil der Industrie in %
					Wert	Menge			
1991	49,93	5,46	44,47	22,45	7,12	15,34	22,02	55,9	44,1
1992	59,73	6,53	53,20	24,88	9,45	15,43	28,32	52,6	47,4
1993	59,33	6,84	52,48	24,96	9,51	15,45	27,53	53,6	46,4
1994	56,75	6,55	50,21	24,54	9,10	15,45	25,66	54,8	45,2
1995	58,80	6,78	52,02	24,87	9,43	15,45	27,14	53,8	46,2
1996	59,26	6,84	52,42	24,94	9,50	15,45	27,48	53,6	46,4
1997	58,59	6,76	51,83	24,84	9,39	15,45	26,99	53,9	46,1
1998	59,21	7,09	52,12	24,89	9,44	15,45	27,23	54,0	46,0
1999	58,65	7,11	51,54	24,79	9,34	15,45	26,76	54,4	45,6
2000	58,14	7,05	51,10	24,70	9,26	15,45	26,39	55,6	45,4
2001	58,13	7,04	51,09	24,71	9,26	15,45	26,38	54,6	45,4
2002	67,82	8,22	59,60	29,29	10,14	19,15	30,31	55,3	44,7
2003 ^b	78,07	9,46	68,60	33,97	12,57	21,40	34,64	55,6	44,4

^a Vom Hersteller oder Einführer festgelegter Preis für Tabakprodukte, der je Stück oder je Kilogramm bestimmt wird. Die Kleinverkaufswerte sind inklusive Tabak- und Mehrwertsteuer. – ^b 2003: Zerlegung in Einzelkomponenten: Schätzung des IWH – Euro-Angaben vor 2001 berechnet mit dem offiziellen Euro-DM-Kurs.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH

Ein leicht anderes Bild zeigt sich beim Feinschnitt. Zum einen liegt der Anteil des Staates um ungefähr 10 Prozentpunkte unter dem bei Zigaretten, auch wenn er in ähnlicher Größenordnung wie bei Fertigzigaretten seit Beginn der neunziger Jahre zugenommen hat. Die Steuererhöhungen in den Jahren 2002 und 2003 haben aber andere Auswirkungen gehabt als bei den Zigaretten. So ist der Preis vor Steuern von der tabakverarbeitenden Industrie erhöht worden. Allerdings konnte sie auch hier ihren Anteil am Verbraucherpreis nicht aufrecht halten. Insgesamt deutet dies darauf hin, dass die Preiserhöhungsspielräume beim Feinschnitt größer sind als bei Zigaretten. Dies zeigt sich auch, wenn die durchschnittliche Veränderung des Verbraucherpreises der Jahre 1991 bis 2003 bei Zigaretten und Feinschnitt verglichen wird. Im Durchschnitt hat er beim Feinschnitt um 0,3 Prozentpunkte mehr zugenommen. Der Vor-Steuer-Preis ist im Durchschnitt gar um 1,1 Prozentpunkte mehr gestiegen als bei Fertigzigaretten. Die elastischere Nachfrage bewirkt, dass ein größerer Anteil der Steuererhöhung auf die Konsumenten überwältzt werden kann. Unterstützt wird dies dadurch, dass eine Steuererhöhung bei Fertigzigaretten in der Regel zu einem Anstieg beim Verbrauch des relativ preisgünstigeren Substituts Feinschnitt führt. Ähnliche Ausweichbewegungen finden sich nach den Steuererhöhungen in den Jahren 1992 und 1998.

Mehrfach ist bereits auf die geringe Nachfrageelastizität bei Tabakprodukten hingewiesen worden. Ein einfacher Ansatz, um sich der Frage nach der Nachfrageelastizität zu nähern, ist, die Preiselastizität der Nachfrage im Jahr der Steuerrechtsänderung zu betrachten.¹⁰ Dabei wird in einem einfachen Verfahren auf die Veränderung des Preises für Tabakprodukte nach der Steuerrechtsänderung und die Veränderung der nachgefragten Menge des entsprechenden Tabakproduktes zurückgegriffen. Es wird also die Bogenelastizität im Zeitpunkt der Steuerrechtsänderung bestimmt, indem die Verände-

¹⁰ Vgl. auch KÖRNER (1996).

rungsrate des Produktpreises mit der Veränderungsrate der Produktmenge ins Verhältnis gesetzt wird. Bogenelastizitäten können als Näherungswerte für Punktelastizitäten angesehen werden. Sie haben allerdings den Nachteil, dass die Mengenreaktion monokausal auf die Preisänderung zurückgeführt wird und andere Faktoren außer acht bleiben. Die Aussagekraft ist außerdem durch die Periodizität der zugrunde gelegten Daten eingeschränkt. Da nur Jahresdaten untersucht wurden, können Steuerrechtsänderungen, die im Jahresverlauf in Kraft traten, nicht richtig abgebildet werden. Der gewählte Weg besticht jedoch durch seine Einfachheit, und die Aussage der abgeleiteten Quotienten ist interpretierbar. Die berechneten Verhältnisgrößen zeigen bei einem Wert von 1 eine gleichgerichtete proportionale Mengenänderung an, bei einem Wert über beziehungsweise unter 1 ist die Mengenreaktion über- beziehungsweise unterproportional. Negative Preiselastizitäten bezeichnen eine normale Reaktion, denn einer Preiserhöhung wird mit einer Einschränkung der nachgefragten Menge begegnet und umgekehrt.

Tabelle 5:
Veränderung von Verbraucherpreis und Menge

	Durchschnittlicher Kleinverkaufswert		Zigaretten		Veränderung der Tabaksteuerbelastung		Preiselastizität der Nachfrage
	Cent je Stück	% ^a	in Mrd. Stück	% ^a	Cent je Stück	% ^a	
1992	11,88	9,9	134,7	-10,0	6,81	9,9	-1,0112
1998	13,19	2,8	141,6	2,6	7,26	0,8	0,9425
2000	13,73	2,1	142,3	-3,1	7,38	1,0	-1,5050
2002	14,80	6,3	146,5	0,8	8,62	11,3	0,1294
2003 ^b	15,85	7,1	140,0	-4,5	9,59	11,2	-0,6338
	Durchschnittlicher Kleinverkaufswert		Feinschnitt		Veränderung der Steuerbelastung		Preiselastizität der Nachfrage
	Euro je kg	% ^a	in 1000 t	% ^a	Euro je 1000 t	% ^a	
1992	59,73	19,6	19,6	25,7	24,88	10,8	1,3117
2002	67,82	16,7	15,8	12,4	29,29	18,6	0,7438
2003 ^b	78,07	15,1	19,6	23,9	33,97	16,0	1,5821

^a Veränderung gegenüber Vorjahr – ^b 2003: Zerlegung in Einzelkomponenten: Schätzung des IWH. – Euro-Angaben vor 2001 berechnet mit dem offiziellen Euro-DM-Kurs.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

Im Jahr 1992 stieg die Steuerbelastung bei Zigaretten um 10%. Die Preiselastizität der Nachfrage zeigt eine normale Reaktion; der Verbrauch sank etwa in der gleichen Größenordnung (vgl. Tabelle 5). Die tabakverarbeitende Industrie hat die Steuererhöhung in diesem Jahr voll an die Verbraucher weitergegeben und – wie der Preis vor Steuern zeigt – den Spielraum für weitere Preiserhöhungen genutzt. Neben der Erhöhung der Steuerbelastung wurde auch die Struktur des Steuertarifs geändert. Während die Steuerbelastung durch die Wertkomponente sank, stieg sie durch die Mengenkomponekte an. Der Nachfragerückgang dürfte daher durch ein Ausweichen der Verbraucher auf Billigmarken gedämpft worden sein.

Im gleichen Jahr wurde die Steuerbelastung beim Feinschnitt ebenfalls merklich erhöht, um 10,8%. Die Preiselastizität der Nachfrage weist allerdings eine anormale Reaktion auf. Der Kleinverkaufswert nahm um 19½% zu, der Verbrauch stieg um 25%. Zum einen dürften viele Verbraucher der höheren Besteuerung durch die Substitution von Fertigzigaretten gegen Feinschnitt ausgewichen sein. Zum anderen dürften Nachfragerück-

gänge auch hier durch ein Ausweichen auf Billigprodukte gedämpft worden sein, denn die relative Bedeutung der Mengenkomponeute nahm gegenüber der Wertkomponente zu. Insgesamt nutzte die Industrie die Nachfrageverhältnisse dazu, den durchschnittlichen Verbraucherpreis nahezu doppelt so stark zu erhöhen, wie durch die gestiegene Steuerbelastung angezeigt gewesen wäre.

Die Steuererhöhung im Jahr 1992 hatte weitere Nachwirkungen. So entdeckte die Industrie das Steuerschlupfloch „Steckzigarette“. Dieses Produkt konnte aufgrund einer gesetzlichen Regelung bis zum 31. Januar 1993 wie Feinschnitt, danach mit einem eigenen Tarif, der eine Steuerbelastung unterhalb der von Fertigzigaretten generierte, versteuert werden. Erst ab dem 1. Januar 1996 unterlagen Steckzigaretten dem Tarif für Fertigzigaretten. Die Ähnlichkeit in der Beschaffenheit mit Fertigzigaretten führte zu massiven Ausweichreaktionen und ließ den Absatz von Fertigzigaretten aber auch den von Feinschnitt im Jahr 1993 sinken. In der Folge wurde der Kleinverkaufswert von Feinschnitt sogar gesenkt und bei den Fertigzigaretten lässt die Entwicklung des Anteils der Industrie darauf schließen, dass die Preiserhöhung hinter der Steuererhöhung zurückgeblieben ist.

Im Jahr 1998 wurde nur die Tabaksteuer für Fertigzigaretten erhöht. Wieder nutzte die Industrie die Steueranhebung für darüber hinausgehende Preiserhöhungen. Der Preis vor Steuern stieg um 20 Cent je Stück und der Anteil der Industrie am Verbraucherpreis nahm um 0,7 Prozentpunkte zu. Alle diese Faktoren ließen einen deutlichen Rückgang beim Zigarettenkonsum erwarten. Es wurde jedoch eine anomale Reaktion beobachtet. Dies hat mehrere Gründe. Zum einen wurde die Steuererhöhung erst zur Mitte des Jahres wirksam. Damit ist der Konsum im ersten Halbjahr noch nicht gedämpft worden. Im Gegenteil: in der ersten Jahreshälfte dürfte die abgesetzte und versteuerte Menge durch Hamsterkäufe aufgebläht und in der zweiten Hälfte ein entsprechend geringeres, höher versteuertes Volumen abgesetzt worden sein. Zum anderen dürfte im Jahr 1998 auch in verstärktem Maß auf das Mittel versteckter Preiserhöhungen zurückgegriffen worden sein. Dabei wird über die Reduktion der Packungsgrößen der tatsächliche Preisanstieg verschleiert und so die Sensitivität des Verbrauchers gegenüber Preiserhöhungen gedämpft. Letztlich nahm der Verbrauch an Steckzigaretten, dem Ausweichprodukt für Fertigzigaretten, in diesem Jahr um 1,3 Mrd. Stück ab, da ab 1996 keine steuerliche Sonderstellung mehr erfolgte.¹¹ Die Steckzigaretten verschwanden seitdem nach und nach vom Markt, was für sich genommen auf den Absatz von Fertigzigaretten erhöhend gewirkt hat.

Auch die Steuerrechtsänderung im Jahr 2000 betraf nur die Fertigzigaretten. In diesem Jahr zeigte sich ein normale Reaktionen. Mit der Tarifänderung wurde die relative Bedeutung der Wertkomponente zugunsten der Mengenkomponeute abermals abgebaut und die Steueranhebung wurde von der Industrie dazu genutzt, die Preise zu erhöhen. Der Anteil des Staates am Verbraucherpreis ging sogar leicht zurück und die Unternehmen konnte den ihren entsprechend steigern.

¹¹ Siehe Tabelle 1.

Die beiden Steuererhöhungen zum 1. Januar 2002 und 2003 haben die Steuerbelastung von Zigaretten deutlich erhöht, jeweils um mehr als 11%. Erstmals seit Beginn der neunziger Jahre wurde die Wertkomponente dabei angehoben; im Jahr 2003 nahm ihr Anteil an der Steuerbelastung pro Stück sogar zu. Bemerkenswert ist, dass die Nachfrage nach Zigaretten im Jahr 2002 einen Zuwachs von 0,8% zeigte. Dieser Zuwachs konnte allerdings nur dadurch generiert werden, dass der Preis vor Steuern um 2,3% sank und der Anteil des Staates am Verbraucherpreis um gut 2½ Prozentpunkte zunahm. Die positive Mengenreaktion ging also darauf zurück, dass die Industrie Gewinneinbußen hingenommen und die Steuern nicht vollständig auf die Konsumenten überwältzt hat. Die zweite Steuer- und damit Preisanhebung zu Beginn des vergangenen Jahres war dann wieder mit einem deutlichen Mengenrückgang (-9,0%) verbunden – und das, obwohl die Industrie den Vor-Steuer-Preis nahezu konstant hielt. Dabei stieg der Anteil des Staates am Verbraucherpreis im vergangenen Jahr nochmals um 2½ Prozentpunkte. Beim Feinschnitt stieg die Steuerbelastung noch kräftiger. Im Jahr 2002 nahm sie um über 18%, im Jahr 2003 um 16% zu. Trotzdem lassen sich in beiden Jahren wieder spürbare Ausweichreaktionen feststellen. So stieg die Nachfrage nach Feinschnitt im Jahr 2002 um 12,4%; im vergangenen Jahr nahm sie sogar sprunghaft um 20% zu. Insgesamt zeigt sich, dass das tabakverarbeitende Gewerbe im Laufe der beiden letzten Jahre merkbare Gewinneinbußen hingenommen hat, um den Mengenrückgang an Tabakprodukten möglichst gering zu halten. Dies wird bei der Einschätzung der jetzt zur Diskussion stehenden Erhöhungsrunden, die sich zeitlich direkt anschließen, zu berücksichtigen sein.

1.2.4 Erwartete Nachfrageänderungen in den Jahren 2004 bis 2007

Die in der Vergangenheit beobachteten Verhaltensweisen sind heranzuziehen, wenn die kurzfristigen Verbrauchsreaktionen in den Jahren 2004 und 2005 geschätzt werden sollen. Wird dies bereits durch die höchst unterschiedlichen Mengenreaktionen in der Vergangenheit erschwert, zeichnet sich eine besondere Unsicherheit ab. Zu einer ähnlichen Ballung von Steuererhöhungen, wie sie in der Zeit vom 1. Januar 2002 bis zum 1. September 2005 aufgetreten sein wird, liegen keinerlei Erfahrungen vor, zumal die Steueranhebungen schrittweise erfolgen, um Verbrauchsreaktionen möglichst gering zu halten. Die Unsicherheit über die Höhe der zu erwartenden Mehreinnahmen dürfte auch der Grund dafür sein, dass im Sommer 2003, als der Gesetzentwurf zur Gesundheitsreform vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung und der Entwurf zur Erhöhung der Tabaksteuer vom Bundesministerium für Finanzen vorgelegt worden sind, die von beiden Ministerien aus der gleichen Maßnahme erwarteten Mehreinnahmen im Jahr ihrer vollen Gültigkeit um rund 2 Mrd. Euro voneinander abwichen.¹² Aus diesem Grund wird in einem ersten Schritt der ursprüngliche Entwurf zur Tabaksteuererhöhung untersucht. Dazu werden die Ansätze der beiden Ministerien nachvollzogen

¹² Letztlich dürfte in dieser Divergenz der Grund dafür liegen, dass im Jahr 2006 die tatsächlichen Mehreinnahmen aus der Steuererhöhung zu überprüfen sind und der Bundeszuschuss an die Gesetzlichen Krankenkassen entsprechend angepasst werden soll. Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT UND SOZIALE SICHERUNG (2003).

und die unterschiedlichen Annahmen der Berechnungen deutlich gemacht.¹³ Diesen beiden Szenarien wird ein drittes, dass auf einer abweichenden Nachfrageelastizität basiert, gegenübergestellt. Abschließend wird das seit Ende Dezember gültige Gesetz untersucht. Wieder wird in einem ersten Schritt der Ansatz des Bundesministeriums für Finanzen nachvollzogen, bevor eine Alternativrechnung, in der eine abweichende Verbrauchsreaktion unterstellt ist, durchgeführt wird.

Nach dem ursprünglichen Gesetzentwurf erwartete das Bundesministerium für Finanzen aus der Tabaksteuererhöhung im Jahr seiner vollen Gültigkeit ein Mehraufkommen von 2 Mrd. Euro (Alternative 1, Tabelle 6). Mehreinnahmen in dieser Größenordnung ergeben sich, wenn bei Zigaretten ein Rückgang des Verbrauchs von 6% im Jahr 2004 und 8% im Jahr 2005 angenommen wird. Weiterhin muss unterstellt werden, dass der Kleinverkaufswert in beiden Jahren um 6½% zunimmt. Die hier getroffenen Annahmen sind rigide. Sie bedeuten, dass die tabakverarbeitende Industrie die gestiegene Steuerbelastung kaum überwälzt. Der Anteil des Staates am Verbraucherpreis würde sich unter den oben aufgezeigten Annahmen von 66,1% im Jahr 2001 auf knapp 83% im Jahr 2004 erhöhen, bevor er im Jahr 2005 dann wieder leicht zurückgehen wird. Damit müsste die Tabakindustrie in einem mehrjährigen Zeitraum Gewinneinbrüche hinnehmen, die in ihrer Summe drastisch wären. Auch wenn die Preiselastizitäten der Nachfrage in diesem Ansatz plausible Werte annehmen, muss eine solche Preiszurückhaltung an sich bezweifelt werden – selbst bei einem noch größeren Nachfrageeinbruch.

Bei der Berechnung ist weiterhin unterstellt, dass trotz der massiven Erhöhung, die auch beim Feinschnitt in dem Gesetzentwurf angedacht ist, eine Ausweichreaktion auf dieses Substitut erfolgen wird. Hier ist – wie auch in den alternativen Szenarien 2 und 3 – eine Verbrauchssteigerung von 9% in den Jahren 2004 und 2005 angenommen. Unter diesen Rahmendaten ergibt sich im Jahr 2004 ein Tabaksteueraufkommen von 16 Mrd. Euro. Im Jahr 2005 werden die Einnahmen aus der Tabaksteuer bei 16,9 Mrd. Euro liegen. Im Jahr ihrer vollen Wirksamkeit liegen die Mehreinnahmen bei gut 2 Mrd. Euro jährlich, wie im Entwurf des Bundesministeriums der Finanzen berechnet.

Ein zusätzliches Steueraufkommen von gut 4 Mrd. Euro (Alternative 2) lässt sich – wie vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziales nach dem ursprünglichen Entwurf im Sommer 2003 geschätzt – generieren, wenn der mengenmäßige Verbrauch in den Jahren 2004 und 2005 um 8% beziehungsweise 4% zurückgeht. Weiterhin müsste man unterstellen, dass der Kleinverkaufswert im Jahr 2004 um 6,5% und im folgenden Jahr um 5% zunimmt. Im Jahr 2006 muss er dann nochmals deutlich um 6% zulegen. Der Vor-Steuer-Preis sinkt in diesem Szenario durchgängig bis zum Jahr 2006 und nimmt dann wieder leicht zu; er liegt allerdings im Jahr 2007 noch immer unter seinem Ausgangsniveau. Obwohl im ersten Halbjahr noch die Steuererhöhung aus dem Vorjahr wirkt, muss weiterhin angenommen werden, dass der Verbrauch wieder deutlich steigt. So erzeugt die Steuererhöhung ein zusätzliches Aufkommen von gut 4 Mrd. Euro. Der Anteil des Staates wird sich in dieser Variante auf ungefähr 80% des Verkaufspreises

¹³ Dazu sind einige Setzungen notwendig, da die Steuermehreinnahmen auch auf andere Weise erzeugt werden könnten. Diese Setzungen beruhen allerdings auf Plausibilitätsannahmen und dürften den Annahmen der Ministerien nahe kommen.

einpendeln. Allerdings erscheinen die getroffenen Annahmen über die Veränderung von Verbraucherpreis und Mengenreaktion nicht plausibel. Zwar basiert diese Rechnung auf Setzungen mit dem Ziel, das berechnete Mehraufkommen zu generieren, ein überzeugendes und stetiges Annahmenpaket lässt sich aber nicht finden. Die Alternative 2 erscheint damit eher unwahrscheinlich.

Auf Grundlage des ursprünglichen Steuerentwurfs ist auch die Alternative 3 abgeleitet worden. Hier wird davon ausgegangen, dass die Gewinneinbußen die Industrie zwingen werden, im Jahr 2005, nachdem der Vor-Steuer-Preis drei Jahre in Folge gesunken sein wird, die Steuererhöhung nahezu vollständig an den Verbraucher weiterzugeben. Wie in Alternative 1 wird auch in dieser Rechnung von Preiselastizitäten der Nachfrage ausgegangen, die bei etwa -1 liegen. Dann hat die Steuerweitergabe an den Endverbraucher eine Mengenreduktion in ungefähr gleicher Größenordnung zur Folge, zu Gunsten eines erstmals wieder ansteigen Vor-Steuer-Preises. Auch in dieser Variante nimmt allerdings der Anteil des Staates am Verbraucherpreis zu. In den Jahren danach wird davon ausgegangen, dass der Verbrauch langsam wieder steigt – und zwar stärker als in Variante 1. Wegen des starken Einbruchs im Jahr 2005 kann die Industrie den durchschnittlichen Kleinverkaufswert aber nur noch leicht erhöhen. Dies bedingt, dass der Vor-Steuer-Preis wieder absinkt. Das dritte Szenario zeigt die größte Überwälzung unter den drei Varianten, gefolgt von dem stärksten Mengenrückgang. Der Vor-Steuer-Preis ist denn auch der höchste in den drei Alternativen und der Anteil des Staates am Verbraucherpreis der niedrigste. Dementsprechend ergibt die Alternative 3 auch die geringsten Steuermehreinnahmen, die sich mittelfristig auf 1½ Mrd. Euro einpendeln.

Tabelle 6:

Gesetzesentwurf: Alternative Entwicklungen des Zigarettenkonsums

Jahr	Preiselastizität der Nachfrage	Durchschnittlicher Kleinverkaufswert ^b	Menge ^b	Steuerbelastung ^c	Preis vor Steuern ^c	Anteil des Staates am Verkaufspreis ^c	Tabaksteuermehraufkommen in Mrd. Euro ^d
2003 ^e	<i>nachrichtlich:</i> -0,6638	7,1	-4,5	11,51	4,34	72,60	0,0
Alternative 1							
2004	-0,9963	6,5	-6,5	13,00	3,84	77,19	1,3
2005	-1,3182	6,5	-8,5	14,52	3,40	81,01	1,9
2006	0,3865	1,3	0,5	15,06	3,10	82,94	2,1
2007	0,3865	1,3	0,5	15,14	3,25	82,32	2,1
Alternative 2							
2004	-1,2267	6,5	-8,0	13,00	3,84	77,19	1,0
2005	-0,8152	6,5	-4,0	14,52	3,41	80,98	2,5
2006	3,2700	2,8	9,5	15,15	3,28	82,23	4,2
2007	0,0000	5,0	0,0	15,47	3,86	79,94	4,2
Alternative 3							
2004	-0,9963	6,5	-6,5	13,00	3,84	77,19	1,3
2005	-1,0625	14,1	-15,0	14,98	4,25	77,87	1,2
2006	1,2625	0,8	1,0	15,47	3,89	79,90	1,4
2007	1,2625	0,8	1,0	15,53	3,99	79,54	1,6

^a – Elastizität gemessen als Quotient aus der absoluten Änderung der Menge in Reaktion auf die absolute Änderung des Preises – ^b Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozent – ^c Unter Berücksichtigung von Tabak- und Mehrwertsteuer, in Cent pro Stück. – ^d Gegenüber der Steuerschätzung vom November beziehungsweise vom Mai 2003. – ^e 2003: Zerlegung in Einzelkomponenten: Schätzung des IWH.

Quelle: Deutscher Bundestag; Berechnungen des IWH

Tabelle 7: Tabaksteueränderung Stand 16. Dezember 2003

Jahr	Preisela- stizität der Nachfrage	durchschnitt- licher Klein- verkaufswert ^b	Menge ^b	Steuerbelas- tung ^c	Preis vor Steuern ^c	Anteil des Staates am Verkaufs- preis ^c	Tabaksteuer- mehraufkom- men in Mrd. Euro ^d
Alternative 4							
2004	-0,3889	9,0	-3,5	12,59	4,69	72,86	1,0
2005	-1,1250	4,0	-4,5	13,92	4,05	77,46	2,2
2006	0,0000	0,0	0,5	14,44	3,53	80,37	2,7
2007	1,0050	0,5	0,5	14,47	3,59	80,14	2,7
Alternative 5							
2004	-0,9934	3,5	-3,5	12,30	4,11	74,94	-0,5
2005	-0,9994	4,5	-4,5	13,64	3,51	79,54	-0,4
2006	1,0050	0,5	0,5	14,19	3,04	82,33	-0,2
2007	1,0050	0,5	0,5	14,22	3,10	82,09	-0,2

^a – Elastizität gemessen als Quotient aus der absoluten Änderung der Menge in Reaktion auf die absolute Änderung des Preises – ^b Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozent – ^c Unter Berücksichtigung von Tabak- und Mehrwertsteuer, in Cent pro Stück. – ^d Gegenüber der Steuerschätzung vom November beziehungsweise vom Mai 2003. – ^e 2003: Zerlegung in Einzelkomponenten: Schätzung des IWH.

Quelle: Deutscher Bundestag; Berechnungen des IWH

Die Alternativen 4 und 5 in Tabelle 7 basieren auf dem im Dezember verabschiedeten Gesetz. In Alternative 4 wird der Ansatz des Ministeriums in den einzelnen Kassenjahren nachzuvollzogen und auf ein konsistentes Annahmenbündel zurückgeführt. Bei einem Rückgang der nachgefragten Menge um 3,5% im Jahr 2004 und um 4,5% im Jahr 2005, kann der durchschnittliche Kleinverkaufswert um 9% beziehungsweise 4% angehoben werden. Dabei erscheint es plausibel, dass der Nachfragerückgang im Jahr 2004 geringer als im Jahr 2005 ist. Im ersten Jahr kommt es zu zwei Steuererhöhungen, zum 1. März und zum 1. Dezember. Im Vorfeld der Tarifanhebungen dürften die Konsumenten Tabakerzeugnisse vermehrt nachfragen. Diese Hortung findet innerhalb der Rechnungsperiode statt und dämpft damit auf das ganze Jahr gesehen den Nachfragerückgang. In beiden Jahren dürfte der Mengenrückgang ferner dadurch abgeschwächt werden, dass die Industrie – wie in der Vergangenheit – die Packungsgrößen variiert. Allerdings wird dieses Instrumentarium mit der Schaffung von „Minipackungen“ ausgeweitet.¹⁴

Der Preis vor Steuern liegt in dieser Rechnung merklich über dem der Alternativszenarien und der durchschnittliche Kleinverkaufswert stieg am deutlichsten an. Dahinter dürfte die Überlegung stehen, dass die Industrie nach den Gewinneinbußen in den Jahren 2002 und 2003 nicht länger in der Lage ist, sich mit Preiserhöhungen zurückzuhalten. Die in dem Beispiel unterstellten Mengenreaktionen gehen allerdings im Jahr 2004 mit einer Preiselastizität der Nachfrage einher, die zwar das richtige Vorzeichen aufweist, absolut gesehen aber extrem niedrig ist. Im Jahr 2004 kann daher ein stärkerer Nachfragerückgang nicht ausgeschlossen werden. Im Jahr 2005 liegt die Preiselastizität der Nachfrage dann wieder in einer realistischen Größenordnung und im Jahr 2006 rech-

¹⁴ Diese Packungsgrößen führten dazu, dass die Industrie in der Kritik stand. Da mit dieser Größenordnung vor allem Gelegenheitsraucher und „Noch-Nicht-Raucher“ angesprochen werden dürften, können als Zielgruppe dieser Produkte vor allem Jugendliche gesehen werden, die für eine „Raucherkarriere“ gewonnen werden sollen.

net das Ministerium noch immer mit einer verhaltenen Nachfrageentwicklung. Alles in allem wird zwar ein relativ großer Teil der Steuererhöhung auf die Konsumenten überwält, dies reicht aber nicht um den Anteil des Staates am Verbraucherpreis konstant zu halten. Bis zum Jahr 2007 wird er auf gut 80% gestiegen sein; auch in dieser Rechnung gelingt die Steuerüberwälzung nur partiell und die Industrie muss verstärkt Gewinneinbußen hinnehmen.

In den Alternativen 4 und 5 wird davon ausgegangen, dass die Nachfrageentwicklung beim Feinschnitt eine andere ist als zuvor. Zum einen ergeben sich bei unterschiedlichen Steuersätzen auch andere Kleinverkaufswerte. Vor allem musste die mengenmäßige Entwicklung aber aufgrund der Entwicklung im Jahr 2003 revidiert werden. In der zweiten Jahreshälfte deutete sich bei diesem Produkt eine mengenmäßige Zunahme an, die gut doppelt so hoch war, wie noch im Sommer – als die Basis für die Alternativrechnungen 1 bis 3 gelegt wurde – erwartet werden konnte. Vor diesem Hintergrund wurde ein Nachfrageanstieg von 12% im laufenden Jahr angenommen. Im kommenden Jahr wird er dann mit 5% geringer sein. Dahinter steht die Einschätzung, dass nach den Ausweichbewegungen der Vorjahre das Potential für erneute Nachfrageverlagerungen gesunken sein wird. Aus diesem Grund und da die Konsumverlagerungen sich in der Vergangenheit zumeist als temporär erwiesen haben, wird im Jahr 2006, dem ersten Jahr ohne weitere Steuererhöhung, davon ausgegangen, dass die Nachfrage nach Feinschnitt sinkt, um 9%. Insgesamt ergibt sich unter diesen Annahmen in Alternative 4, wie vom Bundesministerium der Finanzen berechnet, im Jahr der vollen Gültigkeit ein Mehraufkommen an Tabaksteuer in Höhe von 2,7 Mrd. Euro.

Der grundlegende Unterschied zwischen den Alternativen 4 und 5 liegt in der Preiselastizität der Nachfrage. Alternative 5 geht davon aus, dass die Änderungen der nachgefragten Menge den in Alternative 4 entsprechen. Für die Preiselastizitäten der Nachfrage sind allerdings Werte gewählt, die denen in Alternative 1 und 3 entsprechen; d.h. es wird davon ausgegangen, dass ein einprozentiger Anstieg des durchschnittlichen Kleinverkaufswertes mit einem einprozentigen Rückgang der nachgefragten Menge einhergeht. Unter diesen Annahmen sind die „möglichen“ Änderungen des Verkaufspreises nur gering. Ebenso ist der Anteil der Steuern, die auf den Verbraucher überwält werden können niedriger und der Preis vor Steuern sinkt stärker. Die Tabaksteuererhöhung geht auch in dieser Alternative stark zu Lasten der Industrie und der Anteil des Staates am Ende des Betrachtungszeitraums liegt mit 82% am oberen Rand der Alternativen. Auch hier sind also die Gewinneinbußen der Industrie gravierend. Obgleich der Staat aber anteilmäßig hinzu gewinnt, ist auch er in dieser Variante ein Verlierer. Unter diesen Annahmen ist mit der Steuererhöhung kein Mehraufkommen verbunden; im Gegenteil: es kommt in mittlerer Frist zu Mindereinnahmen in Höhe von 200 Millionen pro Jahr.¹⁵

¹⁵ Auch wenn dieses Ergebnis auf den ersten Blick überzogen erscheinen mag, ist es vor dem Hintergrund zusammenwachsender Wirtschaftsräume, sich ausweitender EU-Binnenmarktgrenzen und zunehmenden Möglichkeiten im Internethandel nicht unplausibel.

1.2.5 *Distributive Wirkungen der Tabaksteuer*

Die Tabaksteuer wird allokativ begründet. Dennoch sollen ihre distributive Wirkungen, kurz beleuchtet werden. Unter Verteilungsaspekten steht im Vordergrund des deutschen Steuersystems das Leistungsfähigkeitsprinzip. Man unterscheidet die horizontale und die vertikale Gerechtigkeit.

Nach der horizontalen Gerechtigkeit soll gewährleistet werden, dass Individuen mit höherer Leistungsfähigkeit eine höhere Steuer tragen und die Steuer mit dem Einkommen steigt. Die Tabaksteuer setzt am Tabakkonsum an. Dieser ist mit dem Einkommen allerdings nicht positiv korreliert. Im Gegenteil, sozioökonomische Studien zeigen, dass der Konsum von Tabakprodukten mit dem Einkommen abnimmt.¹⁶ Der Grund liegt darin, dass die Anzahl der Raucher mit steigendem Bildungsstand sinkt, während das Einkommen in der Regel mit diesem steigt. Daraus folgt, dass die Bezieher von niedrigen Einkommen im Durchschnitt relativ häufiger Tabaksteuer zahlen, als solche mit hohem Einkommen. Alles in allem dürfte die Tabaksteuer die Steuer sein, die die größte Regressivität aufweist.¹⁷

Nach der vertikalen Gerechtigkeit sollen Individuen mit der gleichen steuerlichen Leistungsfähigkeit die gleiche Steuerbelastung tragen. Wiederum kommt zum Tragen, dass die Tabaksteuer nicht an der Leistungsfähigkeit gemessen am Einkommen, sondern am Tabakkonsum festmacht. Zwangsläufig tragen Nichtraucher eine Steuerlast von null. Hierin dürfte auch der Grund liegen, warum der politische Widerstand gegen eine Erhöhung der Tabaksteuer trotz ihrer ausgesprochen regressiven Wirkung so gering ist.

Ist die Regressivität einer Steuer an sich schon problematisch, kommt im vorliegenden Fall hinzu, dass die Einnahmen zur Finanzierung von Gesundheitsleistungen verwendet werden sollen. Steht bei der gesundheitspolitischen Begründung der Steuer der Gedanke im Vordergrund, dass die Krankheitskosten von Rauchern höher als von Nichtrauchern sind und die Steuer eine Art Ausgleich sein soll, ist die regressive Wirkung der Steuer von minderer Bedeutung. Der neue Bundeszuschuss wird jedoch mit der Finanzierung versicherungsfremder Leistungen begründet und auch die Ausgestaltung der Tabaksteueränderung lässt das fiskalische Interesse in den Vordergrund treten. Versicherungsfremde Leistungen sind aber aus allgemeinen Steuermitteln, die nach der persönlichen Leistungsfähigkeit aufgebracht worden sind, zu decken und nicht aus regressiv wirkenden Finanzierungsquellen.

¹⁶ Vgl. BOBAK et. al. (2000).

¹⁷ Vgl. LIGHTWOOD et. al. (2000).

2. Verwendung der Tabaksteuermehreinnahmen

2.1 Ein zusätzlicher Bundeszuschuss

Die Sozialversicherungen sind nach dem Prinzip der Beitragsäquivalenz aufgebaut. Die Versicherten leisten Beiträge aus ihrem Erwerbseinkommen und erhalten dafür den Anspruch auf bestimmte Leistungen. Im Bereich der Krankenversicherungen bestehen diese Leistungen vor allem in der Inanspruchnahme medizinischer Versorgung bei Krankheit. Das Prinzip der Beitragsäquivalenz ist in allen Sozialversicherungszweigen aber durch die sogenannten versicherungsfremden Leistungen durchbrochen. Dies sind Leistungen, die nicht durch die Beiträge des Einzelnen begründet sind oder die nur schwer dem versicherten Risiko zuzuordnen sind. So steht die Gewährung von Mutterschaftsgeld in keinem direkten Zusammenhang mit der Absicherung des Krankheitsrisikos und wird vorrangig von gesellschaftlichen Werturteilen bestimmt. Auch die kostenlose Mitversicherung von Familienangehörigen ist nicht mit der Beitragsäquivalenz sondern mit einem gesellschaftlichen Ziel, der Bevorteilung von Ehe und Familie, zu erklären. Grundsätzlich ist für versicherungsfremde Leistungen zu fordern, dass diese nicht aus Beiträgen finanziert werden sollen. Da ihre Begründung in gesellschaftspolitischen Vorstellungen zu finden ist, sollte eine Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln erfolgen, die wiederum nach der persönlichen Leistungsfähigkeit des Einzelnen erbracht worden sind. Die Tabaksteuer ist dann aber zur Finanzierung eines zusätzlichen Bundeszuschusses, der mit versicherungsfremden Leistungen begründet wird, nicht geeignet. Zum einen spricht ihre regressiv Wirkung dagegen. Zum anderen steht ihre gesundheitspolitische Begründung dem entgegen. So kann ihr Aufkommen zwar zur Deckung von Krankheitskosten verwendet werden, die durch das Rauchen verursacht worden sind; nicht aber zur Abgeltung versicherungsfremder Leistungen.

In letzter Zeit werden Steuererhöhungen zunehmend mit einzelnen Ausgabepositionen und -anforderungen begründet. Es zeigt sich, dass der Steuerwiderstand in der Bevölkerung geringer ist, wenn Steuererhöhungen mit einer allgemein als notwendig oder wünschenswert angesehenen Ausgabe gerechtfertigt werden. Als Beispiele sei auf die sogenannte Ökosteuere reform und die zweistufige Tabaksteuererhöhung in den Jahren 2002 und 2003 verwiesen. Die Erhöhung der Mineralölsteuer und die Einführung der Stromsteuer wurden damit begründet, den Anstieg der Rentenversicherungsbeiträge zu begrenzen. Auch die Notwendigkeit erhöhter Sicherheitsausgaben im Gefolge des 11. September 2001 ließen den Steuerwiderstand gegen eine Anhebung der Tabaksteuer gering ausfallen.

Bei dieser Vorgehensweise entsteht der Eindruck, dass es sich um eine sogenannte Zweckbindung von Steuereinnahmen handelt. Eine Zweckbindung von Steuereinnahmen, die nach dem Haushaltsgrundsätzegesetz und der Bundeshaushaltsordnung verboten ist, liegt dann vor, wenn Steuereinnahmen an dem allgemeinen Haushalt vorbeigeleitet werden. In einen Sondertopf fließend und für eine bestimmte Ausgabe vorherbestimmt, werden Einnahmen dem jährlichen Haushaltsprozess entzogen. Problematisch ist in dieser Hinsicht, dass dem Parlament im politischen Prozess die Aufgabe zukommt, die knappen finanziellen Mittel des Staates auf die Ausgabebedarfe zu verteilen. Im Rahmen der Budgetierung soll die Verwendung der Mittel immer wieder überprüft und an Veränderungen angepasst werden. So soll die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der

Mittelverwendung gewährleistet sein. Das Verhindern von Sondertöpfen dient darüber hinaus der Übersichtlichkeit und Transparenz in den öffentlichen Haushalten. Es wird zunehmend schwerer, die Finanzbeziehungen des Staates zu überblicken und die Information der Öffentlichkeit über die Verwendung von Steuermitteln wird schwieriger.

Wird die Ökosteuerreform und die Finanzierung erhöhter Aufwendungen für die nationale Sicherheit im Gefolge der Ereignisse des 11. September 2001 daraufhin untersucht, ob tatsächlich eine Zweckbindung vorgelegen hat, dürfte man zu dem Ergebnis gelangen, das dem nicht so war. Zwar wurde die Erhöhung der Steuer mit einer bestimmten Ausgabe begründet. Aber die Steuer floss in den allgemeinen Bundeshaushalt und die Ausgabe wurde letztlich über diesen finanziert. Auch standen die Ausgaben in den jährlichen Haushaltsberatungen immer wieder zur Disposition und das Budgetrecht des Parlaments blieb erhalten. Auch wenn im Bewusstsein der Öffentlichkeit der Eindruck erweckt worden ist, lag der Sache nach keine Zweckbindung von Steuereinnahmen vor.

Die jetzige Tabaksteuererhöhung geht aber einen Schritt weiter. Bedingt durch die erhöhte Unsicherheit bei der Schätzung der mit den Rechtsänderungen verbundenen Steuermehreinnahmen wurde bereits mit der Vorlage des Gesetzentwurfs eine ex post Überprüfung der Steuereinnahmen und eine etwaige Anpassung des Zuschusses der Höhe nach angelegt. Damit scheint der Zuschuss dem Budgetprozess entzogen und man könnte meinen, dass im Jahr 2006, einem Automatismus folgend, der Bundeszuschuss an die tatsächlich erzielten Steuereinnahmen angepasst wird und das Budgetrecht des Parlaments ausgehebelt sein wird. Allerdings wird im Jahr 2006 grundsätzlich auch eine andere Ausgabeentscheidung möglich sein; auch hier liegt formal keine Zweckbindung vor. Dennoch: zumindest im Bewusstsein der Öffentlichkeit ist der neu geschaffene Bundeszuschuss an die Steuereinnahmen aus der dreistufigen Tabaksteuererhöhung gekoppelt.

Vor allem ist aber nachteilig, dass ein zusätzlicher Bundeszuschuss den Kostendruck in den Sozialversicherungen dämpft. So zeigt das Beispiel der Ökosteuerreform, dass eine Ausweitung der Steuerfinanzierung allein die Probleme der Sozialen Sicherungssysteme nicht lösen wird. Auch im Zuge dieser Reform wurde ein zusätzlicher Bundeszuschuss geschaffen. Gespeist wird er aus dem Mehraufkommen, dass im Zuge einer Anhebung von Mineralöl- und Stromsteuer in den Jahren 1999 bis 2003 jeweils zum 1. Januar erzielt wurde. Im Jahr 2003 wies der zusätzliche Zuschuss an die Gesetzliche Rentenversicherung ein Volumen von 17 ½ Mrd. Euro auf; damit wird allein ein Drittel der Bundeszuschüsse oder knapp ein Viertel der gesamten Leistungen des Bundes an die Gesetzliche Rentenversicherung über diesen „neuen“ Zuschuss finanziert. Diese Leistungen sollten dazu dienen den Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung, der vor der Reform die Rekordmarke von 20,3% erklommen hatte, wieder deutlich unter 20% zu senken. Die Maßnahmen zeigten kurzfristig auch Erfolg. Allerdings bestand der Zwang zur Erhöhung des Beitragssatzes nach wie vor und auf der Ausgabenseite mussten zusätzliche Anpassungen vorgenommen werden. So wurde im Jahr 2000 die Rentenanhebung auf den vorjährigen Preisanstieg begrenzt und auch in den Folgejahren wurde mit diskretionären Maßnahmen dem Anstieg des Beitragssatzes gegengesteuert. Mehrfach wurde die gesetzliche Schwankungsreserve abgebaut. Zu Beginn des laufenden Jahres waren ähnliche Manöver notwendig, um einen Anstieg des Beitragssatzes – erneut auf die 20%-Marke – zu vermeiden. So wird die Rentenanpassung zu Jahresmitte

gleich ganz ausgesetzt, der Anteil, den die Rentner an ihren Sozialversicherungsbeiträgen tragen, erhöht, auf Privatisierungserlöse zurückgegriffen und die Schwankungsreserve sinkt – nunmehr ein letztes Mal.

Auch wenn den Sozialversicherungen vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit die Einnahmen wegbleiben, liegt dennoch der Handlungsbedarf vor allem auf der Ausgabenseite; das Leistungsniveau ist hoch. Mit einer Ausweitung der Steuerfinanzierung sozialer Leistungen werden die Schwierigkeiten nur vorübergehend überdeckt. Unterbleiben wegen eines temporär niedrigeren Kostendrucks notwendige Anpassungsreaktionen – auch in bezug auf das „angemessene“ Leistungsniveau –, so werden die mittel- und langfristigen Probleme sogar noch verstärkt. Da der Handlungsbedarf sowohl bei der Gesetzlichen Krankenversicherung als auch bei der Gesetzlichen Rentenversicherung aufgrund der demografischen Entwicklung noch zunehmen wird, muss dem sich langfristig aufbauenden Finanzierungsengpass bereits heute entschieden begegnet werden. Eine Steuerspritze senkt jedoch die Einsparzwänge und notwendige Kostensenkungen werden nicht mit dem gleichen Nachdruck betrieben, als es sonst zu erwarten wäre. Dies gilt umso mehr, wenn – wie es heute bei der Rentenversicherung der Fall ist – die Finanzierung aus Steuermitteln das Volumen der versicherungsfremden Leistungen übersteigt. Insgesamt kann die mehrstufige Ökosteuerreform wohl nur dann als erfolgreich angesehen werden, wenn man auf den Beitragssatzanstieg verweist, der sich „sonst“ ergeben hätte.

2.2 Wirkungen auf Konjunktur und Wachstum

Aus der Tabaksteuererhöhung werden nach Berechnungen des Bundesministeriums der Finanzen im Jahr ihrer vollen Wirksamkeit zusätzliche Einnahmen von 2,7 Mrd. Euro erwartet; dies entspricht einer Erhöhung des Tabaksteueraufkommens von gut 18%. Im Jahr 2004 ist mit einem kontraktiven Impuls von 1 Mrd. Euro zu rechnen. Von der Steuererhöhung werden überwiegend die unteren Einkommensklassen betroffen sein. Diese Bevölkerungsgruppen weisen eine relativ hohe Konsumquote auf, so dass der Konsum anderer Produkte wegen der niedrigen Nachfrageelastizität bei Tabakprodukten sinken wird. Allerdings ist der kontraktive Impuls gering und die gesamtwirtschaftlichen Effekte sind zu vernachlässigen. Die Erhöhung einer speziellen Verbrauchsteuer, wie der Tabaksteuer, resultiert allerdings direkt in einem Anstieg des Preisniveaus. Bei dem allgemein niedrigen Preisniveau in Deutschland und im Euroraum entwickeln sich daraus aber keine Inflationsgefahren. Die konjunkturellen Wirkungen werden insgesamt gering sein. In mittlerer Frist wird die tabakverarbeitende Industrie allerdings erheblich belastet werden und ein Abbau von Arbeitsplätzen in diesem Bereich erscheint wahrscheinlich. Dieser Industriezweig hat aber in gesamtwirtschaftlicher Hinsicht nur ein geringes Gewicht.¹⁸

Eine Senkung von Lohnnebenkosten bei gleichzeitiger Erhöhung der Steuern in gleicher Größenordnung wird – noch dazu wenn indirekte und nicht direkte Steuern herangezogen werden – generell positive wachstumspolitische Impulse ausstrahlen. Der neue

¹⁸ Im Jahr 2002 entfielen 0,2% der Arbeitsplätze und 1,4% des Umsatzes auf die tabakverarbeitende Industrie.

Bundeszuschuss soll – zusammen mit anderen Maßnahmen – dazu führen, dass der durchschnittliche Beitragssatz zur Krankenversicherung um 0,8 Prozentpunkte auf 13,6% gesenkt werden kann. Dabei sorgt der zusätzliche Zuschuss für eine Reduktion von 0,1 Prozentpunkten. Obgleich eine Senkung der Lohnnebenkosten mit Blick auf ihre hemmende Wirkung beim Entstehen neuer Arbeitsplätze prinzipiell positiv zu beurteilen ist, kann die Tabaksteuererhöhung hierzu keinen nennenswerten Beitrag leisten. Hinzu kommt, dass – auch wenn die konjunkturelle Wirkung gering ist – Steuererhöhungen am Ende einer drei Jahre währenden stagnativen Phase kein geeignetes Mittel der Wirtschaftspolitik darstellen.

Wenn es gelingt potentielle Raucher von einer Suchtkarriere abzuhalten, werden sich allerdings mittel- und langfristig Auswirkungen auf den Wachstumspfad zeigen. Eine gesündere Bevölkerung vermindert nicht nur direkt die Gesundheitskosten des Rauchens sondern erhöht auch das Produktionspotential einer Volkswirtschaft. Dafür werden dann allerdings auch in nicht allzu ferner Zukunft die Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung stärker zunehmen als zuvor.

Zusammenfassung

Wird die Tabaksteuer gesundheitspolitisch begründet, müsste sie vor allem auf eine Einschränkung des Tabakverbrauchs abzielen. Zwar wird die anstehende Gesetzesänderung zu einer erheblichen Verteuerung der Tabakprodukte führen; wie bei den Steuererhöhungen zum 1. Januar 2002 und zum 1. Januar 2003 ist damit aber eine Reduktion des mengenmäßigen Verbrauchs nicht beabsichtigt. Im Gegenteil: um den Mengenrückgang möglichst gering zu halten, wird die Steuererhöhung – wie zuvor – in Stufen durchgeführt. Hinzu kommt, dass sich die Tarifstruktur nicht mehr in gleichem Ausmaß wie in den neunziger Jahren ändert und die Wertkomponente steigt – wenn sie auch im Endjahr nicht in gleichem Ausmaß wie die Mengekomponente zugenommen haben wird. Damit zielt die Steuererhöhung zum einen nicht direkt auf die gesundheitsschädigende Wirkung des Tabakkonsums und zum anderen wird jene Tarifkomponente wieder stärker betont, die bei relativ hochwertigen Tabakprodukten – wie den in Deutschland produzierten und konsumierten – höhere Steuereinnahmen generiert. Die anstehende Tabaksteueränderung ist vorwiegend fiskalisch motiviert.

Steuerrechtsänderungen sind (in der Regel) mit Steuermehr- oder -mindereinnahmen verbunden. Um ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte abschätzen zu können, sind Berechnungen notwendig, die im allgemeinen auf der Grundlage vergangener Entwicklungen basieren. Besonders bei speziellen Verbrauchsteuern, bei denen Änderungen des Steuersatzes direkt mit Verhaltensänderungen einhergehen, sind solche Schätzungen schwierig. Am aktuellen Rand haben sich diese Schwierigkeiten aber noch verstärkt. Durch die Ballung von Steuerrechtsänderungen seit dem 1. Januar 2002 sind Schätzungen mit erhöhter Unsicherheit behaftet und die Prognose der Verhaltensänderungen bei Verbrauchern und Industrie ist erschwert. Hierin dürfte auch der Grund zu suchen sein, warum in zwei Ministerien die Steueraufkommenswirkungen im Sommer 2003 recht unterschiedlich eingeschätzt worden sind. Allerdings muss auch festgestellt werden, dass das in der Alternative 2 zu Grunde gelegten Paket von Verhaltensannahmen wenig einleuchtend erschienen. Alternative 1 ging zwar von einem recht rigiden Preissetzungsverhalten im tabakverarbeitenden Gewerbe aus, war in ihren Grundannahmen aber nicht unplausibel. In Alternative 3 wurde gezeigt, dass das erwartete Mehraufkommen aus der Steuererhöhung geringer ausfällt, wenn die Industrie sich aufgrund drastischer Gewinneinbrüche gezwungen sieht, die Steuer stärker zu überwälzen. Letzteres wird noch deutlicher wenn die Alternativen 4 und 5 verglichen werden, die auf der heute geltenden Rechtslage basieren. In Alternative 4 ist die Überwälzung zwar am größten, die damit verbundenen Mengenreaktionen beruhen allerdings auf recht niedrigen absoluten Preiselastizitäten der Nachfrage. Alternative 5 zeigt, dass für die gleichen Mengenreaktionen eine deutlich andere Preispolitik der Industrie notwendig sein dürfte, wenn Nachfrageelastizitäten angenommen werden, die denen in Alternative 1 und 3 vergleichbar sind. Obgleich der Anteil des Staates am Kleinverkaufswert zunimmt, führt die Steuererhöhung insgesamt zu Mindereinnahmen. Die Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte bleiben abzuwarten.

Das zusätzliche Tabaksteueraufkommen soll zur Finanzierung versicherungsfremder Leistungen im Gesundheitssystem verwendet werden. Auch wenn hier wohl keine Zweckbindung von Steuereinnahmen vorliegt, wird in der Öffentlichkeit doch dieser

Eindruck erweckt – unterstützt von der für das Jahr 2006 in Aussicht genommenen Prüfung der tatsächlich erzielten Mehreinnahmen, mit dem Ziel einer entsprechenden Anpassung der Höhe des Bundeszuschusses. Versicherungsfremde Leistungen sind aber aus allgemeinen Steuermitteln abzugleichen, die wiederum unter Beachtung der steuerlichen Leistungsfähigkeit des Einzelnen erhoben werden sollten. Ein Rückgriff auf die Tabaksteuer bedeutet, dass die regressivste Steuer im deutschen Steuersystem mit der Einführung eines Bundeszuschusses an die Gesetzlichen Krankenversicherungen verbunden wird.

Die konjunkturellen Wirkungen sind zu vernachlässigen.

Literaturverzeichnis

BOBAK, MARTIN; JAH, PRABHAT; NGUYEN, SON; JARVIS, MARTIN (2000): Poverty and Smoking; in: JHA, PRABHAT; CHALOUPIKA, FRANK (Hrsg.): Tobacco Control in Developing Countries, Oxford University Press on behalf of the World Bank and the World Health Organization, S. 41-61.

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN: Finanzbericht, diverse Jahrgänge.

BUNDESMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT UND SOZIALE SICHERUNG (2003): Modellrechnung,

http://www.bmgs.bund.de/downloads/Eckpunktetapier_Finanztableau_Konsens_optik.xls

CHALOUPIKA, FRANK J.; HU, THE-WEI; WARNER, KENNETH E.; JACOBS, ROWENA; YUREKLI, AYDA (2000): The Taxation of Tobacco Products, in: JHA, PRABHAT; CHALOUPIKA, FRANK (Hrsg.): Tobacco Control in Developing Countries, Oxford University Press on behalf of the World Bank and the World Health Organization, S. 237-272.

CNOSSEN, SIJBREN (2003): How Should Tobacco be Taxed in EU-Accession Countries, <http://www.few.eur.nl/few/research/pubs/ocfeb/documents/rm%200109.pdf>.

DEUTSCHER BUNDESTAG (2003a): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tabaksteuergesetzes und anderer Verbrauchsteuergesetze, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/1313.

DEUTSCHER BUNDESTAG (2003b), Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Gesetz zur Änderung des Tabaksteuergesetzes und anderer Verbrauchsteuergesetze, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/2244.

JHA, PRABHAT; MUSGROVE, PHILIP; CHALOUPIKA, FRANK; YUREKLI, AYDA (2000): The Economic Rationale for Intervention in the Tobacco Market, in: JHA, PRABHAT; CHALOUPIKA, FRANK (Hrsg.): Tobacco Control in Developing Countries, Oxford University Press on behalf of the World Bank and the World Health Organization, S. 153-174.

KEELER, THEODORE E.; HU, TEH-WEI; BARNETT, PAUL G.; MANNING, WILLARD G. (1993): Taxation, regulation, and addiction: a demand function for cigarettes based on time-series evidence, in: Journal vol. Health Economics, Heft 12, S. 1-18.

KÖRNER, JOSEF; OKADA, HIROSHI; WALLER, SANDRA (1996): Wirkungen von Tabaksteuererhöhungen und autonomen Preisänderungen auf den Absatz von Zigaretten, Gutachten im Auftrag der Forschungsgesellschaft Rauchen und Gesundheit mbH,

ifo Studien zur Finanzpolitik 62.

LIGHTWOOD, JAMES; COLLINS, DAVID; LAPSLEY, HELEN; NOVOTNY, THOMAS E. (2000): Estimating the Costs of Tobacco Use, in: JHA, PRABHAT; CHALOUPKA, FRANK (Hrsg.): Tobacco Control in Developing Countries, Oxford University Press on behalf of the World Bank and the World Health Organization, S. 63-103.

O'HAGAN, JOHN (1997): Taxation and the Consumption of Tobacco, Trinity Economic Paper Series, Policy Paper No. 2.